

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Setiap negara memiliki perbedaan letak geografi, struktur alam, dan iklim yang menjadikan negara satu dengan yang lainnya memiliki tingkat kekayaan yang berbeda, Dari perbedaan tersebut negara melakukan perdagangan antar negara lainnya untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakatnya. Begitu pula negara Indonesia tidak semua kebutuhan dalam negeri mampu terpenuhi sendiri. Hal inilah yang menyebabkan banyak negara melakukan perdagangan Internasional. Perdagangan Internasional adalah kegiatan yang memperdagangkan berbagai barang dan jasa yang dihasilkan oleh suatu negara untuk dapat dijual keluar negeri (ekspor) serta mendatangkan barang dan jasa dari luar negeri ke dalam negara tersebut untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri (impor).

Salah satu komoditas penting dalam perdagangan internasional adalah gula, gula merupakan salah satu bahan pokok yang permintaannya meningkat setiap tahun Manfaat gula sebagai sumber kalori bagi masyarakat selain dari beras, jagung dan umbi-umbian menjadikan gula sebagai salah satu bahan makanan pokok. gula merupakan bahan pemanis

utama yang digunakan sebagai bahan baku pada industri makanan dan minuman.<sup>1</sup> Pentingnya gula bagi masyarakat di Indonesia tercermin pada kebijakan pemerintah yang menetapkan bahwa gula pasir adalah salah satu dari sembilan bahan pokok kebutuhan rakyat. Kebijakan pemerintah ini membawa konsekuensi yang cukup kompleks, karena pemerintah harus mengupayakan ketersediaan gula yang mudah diperoleh masyarakat dengan harga yang layak.

Peranan gula semakin penting disebabkan oleh belum tersedianya bahan pemanis buatan yang mampu menggantikan keberadaan gula pasir. Kondisi geografis Indonesia yang cukup berpotensi untuk menghasilkan tanaman tebu menjadikan Indonesia sebagai negara yang berpotensi sebagai produsen gula terbesar di dunia.<sup>2</sup> Meskipun negara Indonesia termasuk negara yang berbasiskan pertanian (agraris) dan berpotensi menjadi produsen terbesar gula di dunia, untuk mencukupi kebutuhan dalam negeri ternyata Indonesia masih harus melakukan impor gula bertahun – tahun.

Sejarah pergulaan Indonesia dimulai ketika Belanda mulai membuka koloni di Pulau Jawa. Banyak tuan-tuan tanah pada abad ke-17 membuka kebun - kebun tebu monokultur yang pertama kalinya di Batavia, lalu berkembang ke arah Timur. Industri gula pada masa kolonial Belanda lebih berorientasi pada ekspor, di mana bidang pemasarannya dikuasai oleh

---

<sup>1</sup> <http://pusdatin.setjen.pertanian.go.id/outlook-komoditi-tebu.html>

<sup>2</sup> Pambudy R. *Tebu dan gula milik siapa.* ( Jakarta. Dewan Gula Indonesia, 2003.)

badan pemerintah yang independen dalam upaya mengamankan penerimaan pemerintah kolonial Belanda dari cukai dan mengawasi jumlah konsumsi dalam negeri untuk meningkatkan ekspor tersebut.

Pada tahun 1930-1932 Indonesia menjadi negara penghasil utama gula akan tetapi dalam catatan produksi gula masa ini dimana produksi gula selalu meningkat pada setiap periode serta dibukanya belunggu monopoli gula oleh BULOG sejak tahun 1998 atas desakan IMF, kondisi industri gula tetap terpuruk.<sup>3</sup>

Indonesia terus menjadi negara importir gula hingga saat ini. ketergantungan impor yang tinggi terjadi karena inefisiensi pada industri gula yang menjadi kendala utama belum bisa teratasi meskipun berbagai upaya telah ditempuh dan bahkan beban cukai telah dihapuskan seluruhnya pada tahun 1995 di mana cukai seluruhnya ditanggung oleh pemerintah atau pemerintah tidak mengenakan cukai lagi.<sup>4</sup>

Impor gula yang melebihi batas maka akan menimbulkan masalah bagi kesehatan industri gula nasional padahal sub sektor perkebunan mempunyai peranan yang penting dan strategis dalam pembangunan ekonomi nasional terutama dalam upaya meningkatkan pendapatan, penyerapan tenaga kerja, penerimaan devisa, kontribusi PDB, penyediaan bahan baku industri, dan sebagai pendorong pertumbuhan pusat ekonomi baru serta pelestarian lingkungan.

---

<sup>3</sup> Sawit, Husein, dkk. *Ekonomi gula*. (Jakarta : Sekertariat Dewan Ketahanan Pangan, 2004)

<sup>4</sup> Churmen, I. *Menyelamatkan industri gula Indonesia*. (Jakarta : Millenium Publisher, 2001.)

Permintaan gula nasional selalu mengalami perubahan dan bahkan cenderung mengalami kenaikan sebanding dengan jumlah penduduk Indonesia yang selalu bertambah setiap tahunnya. Tahun 2011, 2012, 2013 dan 2014 berturut-turut konsumsi gula per kapita/tahun adalah 6.383 kg; 6.376 kg; 6.848 kg dan 7.504 kg.<sup>5</sup> Laju pertumbuhan penduduk Indonesia yang semakin meningkat menyebabkan total kebutuhan konsumsi gula juga terus meningkat. Kenaikan konsumsi gula di Indonesia tidak diikuti dengan kenaikan tingkat produksi yang mampu menutupi jumlah permintaan gula domestik).<sup>6</sup> Apalagi mengingat penduduk Indonesia adalah penduduk terbesar ke-empat di dunia setelah China, India, dan Amerika Serikat. Laju rata-rata pertumbuhan penduduk Indonesia tahun 2013-2014 adalah 1,79% per tahun sehingga permintaan gula dimungkinkan akan selalu mengalami kenaikan.<sup>7</sup> Meningkatnya pertumbuhan penduduk di Indonesia secara langsung mempengaruhi pertumbuhan permintaan makanan dan minuman sehingga dapat menyebabkan peningkatan laju konsumsi gula. Hal ini disebabkan oleh penambahan populasi dan perubahan pola pangan yang sejalan dengan pertumbuhan ekonomi.

Konsumsi gula yang terus meningkat pesat setiap tahunnya, juga sejalan dengan meningkatnya inovasi makanan dan minuman mengingat gula merupakan salah satu bahan makanan yang hampir selalu di gunakan.

---

<sup>5</sup> Badan Urusan Logistik. Perkembangan luas areal tebu, produktivitas, dan produksi gula Indonesia. Badan Urusan Logistik . Jakarta. 2012.

<sup>6</sup> Dinamika Impor Gula Indonesia : Sebuah Analisis Kebijakan.

<[http://www.ipard.com/art\\_perkebun/Dinamika%20Impor%20Gula%20Indonesia,%20Sebuah%20Analisis%20Kebijakan.pdf](http://www.ipard.com/art_perkebun/Dinamika%20Impor%20Gula%20Indonesia,%20Sebuah%20Analisis%20Kebijakan.pdf)> (diakses pada tanggal 02 maret 2015)

<sup>7</sup> <http://bps.go.id> (diakses tanggal 30 Maret 2013)

Sebagian besar masyarakat Indonesia menyukai teh manis dan kopi dan menjadikannya sebagai salah satu pelengkap saat berkumpul atau hendak berangkat beraktifitas.

Kesenjangan antara kebutuhan konsumsi gula dalam negeri dengan produksi gula dalam negeri dapat dilihat pada tabel data konsumsi dan produksi gula dibawah ini:

**Tabel 1.1 Tabel Data Produksi , Konsumsi Gula Nasional  
Tahun 2005 – 2014**

<b>Tahun</b>	<b>Produksi</b>	<b>Konsumsi</b>	<b>Impor</b>
2005	133.572.324	6,885	1,996,367,719
2006	134.526.631	6,035	1,511,001,182
2007	150.200.168	7,624	2,972,786,783
2008	160.799.666	8,432	1,018,594,437
2009	152.673.826	7,905	1,393,226,616
2010	150.951.611	8,091	1,785,568,612
2011	179.671.205	8,383	2,502,568,694
2012	184.331.845	7,476	2,815,940,159
2013	188.056.703	7,802	3,344,303,796
2014	194.987.002	8,513	2,965,801,289

Berdasarkan Tabel 1.1 menunjukkan bahwa Produksi gula domestik cenderung terus naik sedangkan konsumsi gula cenderung tinggi setiap tahunnya sejalan dengan penambahan jumlah penduduk. Puncak konsumsi gula terjadi mulai tahun 2014 yaitu mencapai 194.987.002 kg per kapita setiap tahunnya. Bisa dilihat konsumsi gula sempat menurun pada tahun 2008, dan pada tahun 2010 konsumsi gula kembali mengalami peningkatan pada angka 8.091 kg per kapita pada tahun 2010. Walaupun terjadi penurunan konsumsi pada tahun 2009 namun melihat produksi gula

domestik yang tidak dapat mengimbangi konsumsi gula menyebabkan Indonesia tetap harus melakukan impor gula. Produksi gula domestik hanya mampu memenuhi 60% dari kebutuhan konsumsi gula dalam negeri, sehingga hal ini menyebabkan permintaan gula impor terus bertambah.<sup>8</sup>

Selera konsumen dapat mengubah permintaan akan suatu barang tertentu, karena selera mempunyai pengaruh terhadap keinginan seseorang untuk membeli suatu barang.<sup>9</sup> Perubahan selera bisa berubah sangat lama atau sangat cepat. Sehingga, kecenderungan selera masyarakat Indonesia terhadap gula membuat laju konsumsi gula terus bertambah dan mengakibatkan permintaan akan gula dalam negeri mengalami peningkatan.<sup>10</sup>

Pertumbuhan penduduk Indonesia yang terus meningkat menyebabkan meningkatnya kebutuhan akan makanan dan minuman. Sehingga pertumbuhan penduduk juga menjadi salah satu penyebab kenaikan permintaan gula.

Pengendalian harga gula oleh pemerintah di tingkat domestik tanpa adanya kebijakan harga dasar gula sulit dilakukan. Hal yang mungkin dilakukan oleh pemerintah adalah dengan penetapan tarif impor. Pemerintah menerapkan kebijakan menghapus bea masuk (BM) impor gula

---

<sup>8</sup> Hafsah, M.J. *Bisnis gula di Indonesia* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002)

<sup>9</sup> Simanjuntak, P.J, "Pengantar ekonomi sumber daya manusia" (Jakarta : LPFE-UI, 1985)

<sup>10</sup> Wibisono, Rikki, "Analisa Kebijakan Industri Gula Nasional dengan Menggunakan Sistem Dinamik" (Thesis Jurusan Teknik Industri ITS, 2002)

dari 10 persen menjadi nol persen pada tahun 2008 hingga Desember 2011. Langkah ini ditempuh untuk mengatasi keterbatasan pasokan gula di dalam negeri guna menyeimbangkan kebutuhan gula dalam negeri. Namun hal ini semakin mengakibatkan harga gula impor menjadi lebih murah dari harga gula lokal.

**Tabel 1.2 Perkembangan Harga Gula Lokal dan Harga Gula Impor Tahun 2005 - 2014**

Tahun	Harga Lokal	Harga Impor
	(Rp/kg)	(Rp/kg)
2005	5982	5744
2006	6319	6172
2007	6633	6408
2008	8683	7908
2009	10740	9985
2010	10647	9993
2011	12005	11003
2012	12005	11367
2013	12242	11406
2014	11326	11901

Sumber: Direktorat Jenderal Perkebunan 2015

Berdasarkan tabel 1.2 diatas, pada tahun 2005 harga gula lokal cenderung mengalami kenaikan setiap tahun. Pada tahun 2010 harga gula lokal mengalami kenaikan yang sangat tinggi sebesar Rp. 2.0577,/kg atau meningkat sebesar 23,8 persen dari tahun sebelumnya, yakni bersamaan dengan kenaikan harga gula dunia. Harga rata-rata gula pada 2014 sebesar

Rp. 11.326,-/kg untuk gula impor sedangkan gula lokal sebesar Rp.11.901,-/kg (Tabel 1.2). Dalam hukum permintaan, harga merupakan salah satu faktor yang penting dalam mempengaruhi permintaan suatu barang.<sup>11</sup> Harga menjadi salah satu pertimbangan suatu produk barang atau jasa yang akan dibeli, semakin murah harganya dan diikuti oleh kualitas yang baik, kita akan cenderung memilih produk tersebut untuk dikonsumsi. Dalam tabel 1.2 dapat dilihat bahwa harga gula impor memiliki harga yang cenderung lebih murah dibandingkan dengan harga gula lokal. Tentunya hal ini dapat menyebabkan permintaan gula impor terus bertambah dibandingkan dengan gula lokal. Masyarakat akan cenderung mengkonsumsi gula impor yang harganya lebih murah dibandingkan dengan harga gula lokal. Hal ini pula yang menyebabkan para petani enggan untuk menanam gula, karena harga gula lokal yang sulit bersaing dengan gula impor sehingga tidak menghasilkan keuntungan yang cukup memadai bagi para petani.<sup>12</sup>

Faktor lain yang mempengaruhi permintaan gula adalah tingkat pendapatan masyarakat. Pendapatan yang tinggi mendukung pemenuhan kebutuhan yang baik, semakin tinggi tingkat pendapatan maka memungkinkan untuk mengkonsumsi jumlah barang yang lebih banyak. Dampak dari peningkatan pendapatan masyarakat adalah perubahan pola pangan dari pola pangan karbohidrat tinggi dengan protein rendah menjadi pola pangan karbohidrat lebih rendah dengan protein yang lebih tinggi.

---

<sup>11</sup> Poli, C, "Pengantar ilmu ekonomi" I, (Jakarta : Gramedia, 1992)

<sup>12</sup> Amar K. Zakaria, *Op.cit*, p. 148

Laju rata-rata pertumbuhan pendapatan perkapita tahun 2005-2014 adalah 6,09% per tahun,<sup>13</sup> ternyata lebih besar dari tingkat konsumsi gula di Indonesia yang 7,22% per tahun.

Perubahan-perubahan yang diramalkan mengenai keadaan pada masa yang akan datang juga dapat mempengaruhi permintaan suatu barang. Ramalan para konsumen bahwa harga-harga akan menjadi bertambah tinggi pada masa depan akan mendorong mereka untuk membeli lebih banyak pada masa kini untuk menghemat pengeluaran pada masa yang akan datang. Hal ini menyebabkan permintaan terhadap suatu barang pada masa sekarang menjadi bertambah.

Departemen Pertanian memasukkan gula dalam kebijakan pengadaan pangan melalui peningkatan produksi. Pengadaan dan pengembangan gula sangat penting dan strategis, sebab produksi nasional belum mencukupi kebutuhan nasional. Permasalahan yang dihadapi saat ini adalah permintaan impor gula terus meningkat sebesar 7,22% per tahun seiring dengan peningkatan jumlah penduduk, namun tidak dapat diimbangi oleh produksi dalam negeri yang meningkat hanya sebesar 2,08% per tahun.<sup>14</sup> Hal ini disebabkan permintaan gula yang begitu cepat, sementara produksi gula berkembang lambat dikarenakan produktivitas gula lokal masih rendah. Sehingga permintaan gula impor terus bertambah untuk memenuhi kebutuhan gula dalam negeri.

---

<sup>13</sup> <http://bps.go.id> (diakses tanggal 1 April 2013)

<sup>14</sup> <http://www.deptan.go.id/index/tabel.htm>. (diakses 15 april 2015)

Pengadaan dan pengembangan industri gula sangat penting dan strategis, sebab produksi nasional belum mencukupi kebutuhan nasional. Permasalahan yang dihadapi saat ini adalah permintaan impor gula terus meningkat sebesar 6,08% per tahun seiring dengan peningkatan jumlah penduduk, namun tidak dapat diimbangi oleh produksi dalam negeri yang meningkat hanya sebesar 2,91% per tahun.<sup>15</sup> Hal ini disebabkan permintaan gula yang cenderung meningkat, sementara produksi gula berkembang lambat dan cenderung menurun dikarenakan produktivitas gula lokal masih rendah. Sehingga permintaan gula impor terus bertambah untuk memenuhi kebutuhan gula dalam negeri.

Berdasarkan uraian diatas, peneliti memfokuskan pada variabel harga gula impor dan harga gula lokal karena kesenjangan yang terjadi pada dua variabel tersebut dimana harga gula impor yang cenderung lebih murah dibandingkan dengan harga gula lokal kerap menjadi permasalahan belakangan ini. Berdasarkan gejala dan fenomena yang telah diungkapkan di atas, maka pada kesempatan ini peneliti mengadakan penelitian mengenai “Pengaruh harga gula impor dan harga gula lokal terhadap permintaan gula impor di Indonesia”.

## **B. Identifikasi Masalah**

---

<sup>15</sup> Dewan Gula Indonesia. *Restrukturisasi Gula Indonesia januari 2015*. (Jakarta : Publikasi Interen DGI dan Bahan Diskusi Reformasi Gula Indonesia, 2015)

Berdasarkan latar belakang yang dijelaskan di atas, dapat diidentifikasi beberapa masalah yang mempengaruhi naiknya permintaan gula impor sebagai berikut:

1. Pengaruh jumlah penduduk terhadap permintaan gula impor.
2. Pengaruh produktivitas gula dalam negeri terhadap permintaan gula impor.
3. Pengaruh harga gula impor terhadap permintaan gula impor.
4. Pengaruh harga gula lokal terhadap permintaan gula impor.
5. Pengaruh tingkat pendapatan masyarakat terhadap permintaan gula impor.

#### **C. Pembatasan Masalah**

Dari latar belakang dan identifikasi masalah di atas, banyak faktor yang dapat mempengaruhi jumlah permintaan gula impor. Karena keterbatasan kemampuan, waktu, biaya dan tenaga yang dimiliki peneliti serta perbedaan harga gula impor dan harga gula lokal yang kerap menjadi permasalahan belakangan ini, maka penelitian ini dibatasi hanya pada masalah “Pengaruh harga gula impor dan harga gula lokal terhadap permintaan gula impor di Indonesia.”

#### **D. Perumusan Masalah**

Berdasarkan pembatasan masalah di atas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah terdapat pengaruh harga gula impor terhadap permintaan gula impor di Indonesia?

2. Apakah terdapat pengaruh harga gula lokal terhadap permintaan gula impor di Indonesia?
3. Apakah terdapat pengaruh harga gula impor dan harga gula lokal terhadap permintaan gula impor di Indonesia?

## **E. Kegunaan Penelitian**

### **1. Kegunaan Teoretis**

Penelitian ini berguna untuk menambah referensi dan khasanah ilmu pengetahuan serta mengembangkan wawasan berpikir khususnya mengenai pengaruh harga gula impor dan harga gula lokal terhadap permintaan gula impor di Indonesia.

### **2. Kegunaan Praktis**

Penelitian ini berguna sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah dalam rangka merumuskan kebijakan-kebijakan yang mampu memberikan perlindungan bagi produsen dan konsumen secara efektif dan efisien sehingga dapat menjaga keseimbangan produksinya agar mampu memenuhi permintaan gula domestik serta mengurangi ketergantungan impor.